

---

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ю.А. Зубарев<sup>1</sup>, А.В. Теплов<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Кафедра государственного и муниципального управления

<sup>2</sup>Кафедра компьютерных технологий

Российский университет дружбы народов

*ул. Миклухо-Маклая, 10-2, Москва, Россия, 117198*

Муниципальное управление в системе государственного управления демократического государства является основой народовластия. На современном этапе необходимо рассматривать вопрос оптимизации взаимодействия государственной власти на местах и органов власти местного самоуправления. Результатом такого взаимодействия должно быть эффективное использование материальных и финансовых ресурсов всех уровней финансовой системы государства для удовлетворения потребностей местного населения при его активном участии и непосредственном контроле деятельности органов власти.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, местное самоуправление, административно-территориальное образование, муниципальное образование, муниципальное хозяйство.

Муниципальное управление как вид общественной деятельности принято представлять в аспекте реализации хозяйственных задач местного, территориального уровня. Ограниченность такого подхода к осознанию процесса муниципального управления можно увидеть при анализе этого общественного явления, разобрав суть данного вида управленческой деятельности, что позволит обнаружить присутствие значительного политического фактора в процессе муниципального управления.

Муниципальное управление это вид управленческой деятельности, где субъектом управления принято считать органы местного самоуправления, избранные населением муниципального территориального образования и администрацию, работающую на контрактной основе. Объекты управления — муниципальная собственность, муниципальное хозяйство, муниципальные финансы.

Помимо указанных объектов необходимо отметить значительную роль местной власти в координации совместной деятельности государственных организаций федерального уровня, уровня субъектов федерации и организаций частных форм собственности, находящихся на территории муниципального образования с целью решения проблем местного значения, направленных на удовлетворение потребностей населения данного территориального образования.

Правовые положения Совета Европы (Европейская хартия о местном самоуправлении), Российской Федерации (Конституция Российской Федерации) указывают на то, что местное самоуправление, как право народа на реализацию своих властных полномочий и организацию органов местного самоуправления, не входящих в систему государственной власти, есть явление политическое, которое декларируется на межгосударственном и государственном уровнях как одно из основных условий демократического строительства и существования страны.

Из этого следует, что наряду с государственной властью органы местного самоуправления есть власть политическая, осуществляющая свои полномочия на муниципальном уровне. Отсюда можно говорить о муниципальной политике, как политической деятельности органов местного самоуправления, избранных и подотчетных населению, проживающему на территории муниципального образования.

Муниципальная политика является не чем иным, как выражением сущности муниципального управления. По сути представляет собой совокупность целей и задач, практически реализуемых органами местного самоуправления а также совокупностью средств, используемых при этом.

Средства реализации муниципальной политики очень различны. Среди них можно особо выделить такие, как многообразие форм собственности и воспитание подрастающего поколения.

Задачей реализации муниципальной политики заключаются в совершенствовании материального и духовного производства, на базе современных образований и государственных органов. Основой муниципальной политики являются стратегические векторы развития, а основные ориентиры этих векторов естественно определяются в бюджете. Таким образом, муниципальная политика — это умение управлять муниципальным образованием, вести муниципальные дела.

Логически муниципальную политику можно условно разделить на три составляющие.

Первая составляющая определяет равновесие интересов всех жителей муниципального образования — бедных и богатых, продавцов и покупателей, молодых и престарелых, предпринимателей и работников.

Вторая составляющая отражает эффективное управление муниципальным хозяйством, показывает экономическую сферу муниципального образования, а также определяет инвестиционную политику, когда муниципальное образование грамотно управляет своей собственностью и помогает получать прибыль.

И наконец, третья условная составляющая представляется структурной деятельностью муниципалитета во властном, экономическом и культурно-историческом аспектах.

Следует еще раз подчеркнуть, что все три направления деятельности муниципальной политики тесно связаны друг с другом, а потому их деление является чисто условным. Однако в соответствии с основными сферами деятельности муниципального образования управляемые объекты в свою очередь подразделяются на экономические, социальные, духовные и политические.

Политическая составляющая муниципального управления часто воспринимается как парадоксальное явление, когда субъект управления выступает в качестве управляющего органа, с одной стороны, а с другой, процессы и явления оказывают управляющее воздействие на субъект.

Тонкость данного момента заключается в самом термине местного самоуправления. Однако с точки зрения системы муниципального управления наличие в системе субъекта и объекта управленческой деятельности лишает это явление парадоксальности.

Муниципальная политика — это целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по практической реализации на уровне муниципального образования демократических законов общественного развития, по организации и реализации рыночных экономических отношений в целях обеспечения выявленных нужд и потребностей местного населения.

Вопросы муниципального управления самым тесным образом связаны с процессом управления, в котором объектом является административно-территориальная единица, муниципальное образование и муниципальная собственность.

Структура системы государственного управления любого государства предполагает административно-территориальное деление страны. Так для унитарного государства деление на административно-территориальные единицы является характерным признаком централизованной государственной власти.

Разделение территории в федеративных государствах предполагает два основных принципа, — это политико-территориальный и административно-территориальный. Федеративное государство изначально складывается как добровольный союз (объединение) суверенных государств, заключивших федеральный договор, и в данном случае территориальное деление будет определено составом и границами участников этого договора, т.е. субъектов федерации. Изменение границ между субъектами, их укрупнение или размежевание, выход из состава федерации решается при согласии всех субъектов федерации, а административно-территориальное деление имеют только субъекты федерации.

Правовые вопросы территориальной организации муниципальных образований регулируются 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7]. Статья 10, пункт 2 гласит, что «Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11—13 настоящего Федерального закона».

Приведенные законодательные положения указывают на то, что в определенных федеральным законодательством законах субъектов федерации и нормативными документами муниципальных образований возможны случаи передачи прав собственности и управления ею между субъектами права.

Местное самоуправление как явление социальной, политической и экономической жизни государства в достаточно полной мере нашло свое отражение в документе Совета Европы «Европейская хартия о местном самоуправлении».

«Европейская хартия местного самоуправления открыта к подписанию 15 октября 1985 г. Разработана и принята по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти в Европе.

Цель Хартии — обеспечение и защита прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. По замыслу авторов этого документа, Хартия призвана наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова. Основная направленность

Хартии — показать, что степень автономии местных органов самоуправления является основным критерием подлинной демократии» [2].

Российская Федерация подписала хартию 28 февраля 1996 г. Государственная Дума ратифицировала ее 20 марта 1998 г., а на территории Российской Федерации хартия вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Также вопросы введения и организации местного самоуправления в Российской Федерации определяются на федеральном уровне Конституцией РФ, Федеральными законами, Указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ. Определение формы организации местного самоуправления на уровне территориальных образований полностью является правом субъектов федерации и населения муниципальных образований.

Конституция РФ в Главе 1 Основы конституционного строя определяет, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Ст. 3, 8, 9, 12 [3].

Глава 8. Местное самоуправление. Ст. 130—133 определяют, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами [3; 7].

Федеральное законодательство посредством закона от 6 октября 2003 г. 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает базовые указания для организации местного самоуправления на их территориях [7].

Эти принципы едины для всей страны, а для приведения в соответствие с федеральным законом регионального законодательства в сфере местного самоуправления, окончательно 131-ФЗ вступал в силу 1 января 2006 г. Какие основные положения закона можно отметить? Это, прежде всего: политически-правовые, административно-территориальные, хозяйственные, финансовые.

Основное содержание закона можно отразить в следующих пунктах:

1) введение федерального закона, определяющего основные единые принципы обеспечения конституционных гарантий для граждан Российской Федерации на местное самоуправление;

2) правовая организация новых форм взаимодействия выборных органов местного самоуправления и избирателей, наличие глубокой обратной связи в системе муниципального управления;

3) переход от одноуровневой модели территориальной организации муниципальных образований к двухуровневой с распределением полномочий между новыми уровнями муниципального управления;

4) более четкое требование к выполнению одного из основных принципов демократии — разделению властей и по горизонтали, и что более важно, по вертикали;

5) приведение в соответствие численности местного депутатского корпуса численностью населения муниципального территориального образования;

6) выполняя принцип разделения властей, введение контрактных отношений при формировании исполнительного органа муниципальной власти (муниципальный менеджмент);

7) правовое закрепление за муниципальным образованием муниципальной собственности и финансов;

8) как следствие п. 7 возможность объявления банкротства;

9) возможность органам государственной власти Субъекта Федерации в определенных случаях на определенный период вводить прямое управление муниципальной территорией.

Приведенные правовые положения Совета Европы, Российской Федерации указывают на то, что местное самоуправление как право народа на реализацию своих властных полномочий и организацию органов местного управления, не входящих в систему государственной власти, есть явление политическое, которое декларируется на межгосударственном и государственном уровнях как одно из основных условий демократического развития страны.

Управление, как элемент и функция организованных систем, свойственно обществу или его отдельным элементам (территории, отрасли, городу, муниципальному образованию) [6].

Управление территориальным образованием, имеющего статус муниципального, т.е. муниципальное управление, складывается из субъектно-объектных от-

ношений, где объектом управления является территория и имущество муниципального образования, а субъектом управления могут выступать государственная власть на местном уровне или органы местного самоуправления. Практика организации муниципального управления допускает случаи смешанной формы управления муниципальной территорией и хозяйством.

Практика и теория муниципального управления насчитывает несколько моделей организации системы управления на местах. При этом перечень органов местного самоуправления представлен одним общим списком определенным 131-ФЗ:

- представительный орган местного самоуправления,
- глава муниципального образования,
- исполнительный орган муниципального образования (администрация),
- контролирующий орган.

Компетенции местного самоуправления в субъектах Российской Федерации отличаются и определяются соответствующими региональными законами и нормативными актами. Так, например, Закон Московской области «О местном самоуправлении в Московской области», глава II. Компетенция местного самоуправления, статьи 6 и 7, определяют достаточно широкий круг вопросов местного значения, относящихся к компетенции местного самоуправления. В Москве же вопросы организации местного самоуправления и круг их компетенций определяется законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в г. Москве». Статья 8. Вопросы местного значения муниципального образования. К вопросам местного значения муниципального образования относят в основном вопросы социальной сферы, а решение задач управления городским хозяйством полностью передано правительству Москвы и городской администрации, префектурам и управам муниципальных районов, являющихся низовым управленческим звеном в системе городского управления. При такой расстановке в системе управления муниципальными образованиями значительно повышается роль представительного органа местного самоуправления в участии на городском уровне в процессе составления планов их утверждения и контролю за их осуществлением.

Таким образом, можно предположить, что муниципальное управление есть определенный процесс управления административно-территориальной единицей, имеющей статус муниципального образования органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках компетенций, определяемых законами и нормативными актами.

Вертикаль государственной власти не заканчивается на уровне субъекта федерации. Утверждение, что местное самоуправление автономно от государственной власти, не имеет под собой ни политической, ни экономической, и что более важно, финансовой основы. Учитывая тот факт, что на территории муниципального образования находятся хозяйствующие субъекты всех форм собственности и государственной, всех уровней, частной и других, территория муниципального образования является низовым объектом управления в иерархии государственного управления. В данном случае уместнее утверждать о более тщательной совмест-

ной работе органов государственной власти на местном уровне и органов местного самоуправления при активном участии населения по распределению полномочий, определению посильных задач, с решением которых может справиться местное сообщество при активной правовой, экономической и финансовой поддержке государства.

Важным в данном случае будет то, какими правовыми возможностями располагает местное сообщество в лице местного самоуправления и муниципального менеджмента (администрации) при решении тех или иных задач, и в этом случае возможно возникновение коллизии совпадения векторов интересов государственной власти, в основном регионального уровня, и местного сообщества. Каким образом можно достичь согласия?

Первое — это определение общих точек роста развития территории, такого развития, которое в контексте общегосударственных интересов, как минимум, не ущемляет политические, социальные и экономические права населения муниципального образования. Идеальный вариант — совпадение интересов и, как следствие, исключение конфликтных ситуаций, которые могут привести к росту социальной напряженности не только на местном, но и региональном уровнях.

Второе — если в силу невозможности разрешения конфликта между государственным и муниципальным уровнями при участии местного населения к решению возникшего осложнения должна подключаться судебная власть.

Очень важно, что бы в этом случае был обеспечен равный доступ к судебной власти местного сообщества непосредственно или органов местного самоуправления. Особое значение будут иметь решения Конституционного Суда в сфере обеспечения конституционных гарантий граждан на местное самоуправление и Генеральной прокуратуры в части обеспечения надзора за действиями государственных и муниципальных органов власти.

Муниципальная представительная власть, администрация муниципального образования, выполняя функции по управлению муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством должны располагать финансовыми средствами для решения не только хозяйственных, но и социальных задач. Часть этих вопросов была передана на местный уровень государством, понятно, что государство с передачей части своих полномочий передает и финансовые средства. Передача финансовых средств возможна и осуществляется в нескольких формах: через налоговое законодательство, увеличивая самостоятельную и косвенную часть доходов муниципального образования, и используя бюджетное распределение и перераспределение централизованных государственных финансов.

Можно долго рассуждать о связи уровня самостоятельности, автономности местного самоуправления от государственной власти и финансовой независимости муниципальной власти от государственного бюджета. Очевидно, что такая связь существует, учитывая, что муниципальные бюджеты являются частью консолидированного бюджета Российской Федерации. Возникает положение, когда, с одной стороны, имеются муниципальные финансы, в т.ч. бюджет автономного от государственного уровня, уровня местного самоуправления, а с другой стороны прямая

зависимость местного финансового обеспечения от региональной власти. Такое явление вполне можно определить как муниципальную финансовую дихотомию.

Оценивая качественную сторону муниципальной дихотомии нельзя говорить, что это хорошо или плохо для демократии, любое государство находится в процессе в движения политическом, социальном, экономическом. Взаимосвязь государственного и муниципального уровня власти только отражает уровень показателей развития государства, может служить политическим индикатором степени социализации, уровня развития гражданского общества государства.

Таким образом, можно предположить, что муниципальное управление есть определенный процесс управления административно-территориальной единицей, имеющей статус муниципального образования в рамках компетенций определяемых законами и нормативными актами.

Рассуждая о некоторой зависимости муниципальной власти от регионального уровня, необходимо отметить, что полномочия местного самоуправления представляются значительными не только в части решения оперативных вопросов. Разработка тактики и стратегическое планирование развития муниципального образования полностью лежит на органах власти муниципального уровня. В данном случае задача местной власти вписаться в стратегические планы государственных интересов, обосновав свои программы как часть общегосударственных.

Следовательно, в контексте государственной политики муниципальная политика должна гармонично вписываться в процесс демократических преобразований государства, а в определенных случаях служить оплотом политической и социальной стабильности страны.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2011.
- [2] Европейская хартия местного самоуправления. Совет Европы, Страсбург, 1985.
- [3] Конституция Российской Федерации. М., 1993.
- [4] Официальный интернет-портал правовой информации РФ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
- [5] Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.
- [6] Теория управления. М.: Изд-во РАГС, 2004.
- [7] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Программа «Консультант+».
- [8] Чаннов С.Е. Идея разделения города находит законодательное закрепление на федеральном уровне // Практика муниципального управления. 2014. № 5.

## REFERENCES

- [1] Grazhdanskij Kodeks Rossijskoj Federacii. M.: Omega-L, 2011.
- [2] Evropejskaja hartija mestnogo samoupravljenija. Sovet Evropy, Strasburg, 1985.
- [3] Konstitucija Rossijskoj Federacii. M., 1993.
- [4] Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii RF. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
- [5] Oficial'nyj sajt Komiteta Gosudarstvennoj Dumy po federativnomu ustrojstvu i voprosam mestnogo samoupravljenija. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.

- [6] Teorija upravljenja. M.: Izd-vo RAGS, 2004.
- [7] Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 21.07.2014) «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravljenja v Rossijskoj Federacii» // Programma «Konsul'tant+».
- [8] Channov S.E. Ideja razdelenija goroda nahodit zakonodatel'noe zakreplenie na federal'nom urovne // Praktika municipal'nogo upravljenja. 2014. № 5.

## **THE POLITICAL ASPECTS OF MUNICIPAL MANAGEMENT**

**YU.A. Zubarev<sup>1</sup>, A.V. Teplov<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>The Department of Government and Municipal Management

<sup>2</sup>The Department of Computer technologies

Peoples' Friendship University of Russia

*Miklukho-Maklaya str., 10-2, Moscow, Russia, 117198*

This article provides an overview of the Municipal management in the public administration of a democratic state is the basis of democracy. At the present stage, it is necessary to consider the optimization of interaction of state power and local authorities of local government. This interaction should be effective use of material and financial resources at all levels of the financial system of the state to meet the needs of the local population with his active participation and direct control over the activities of the authorities.

**Key words:** municipal government, local government, administrative-territorial formation, municipality, municipal economy.